

NEUREGELUNG DER GEFANGENENENTLOHNUNG

Den verfassungsrechtlichen Vorgaben knapp entsprochen

• Axel D. Neu

Der Gesetzgeber ist der im Zuge der Strafvollzugsreform von 1977 postulierten *Selbstverpflichtung*, bis zum 31.12.1980 über die Erhöhung der Gefangenentlohnung neu zu befinden, stets ausgewichen. Erst vier Klagen von unmittelbar Betroffenen und eine Normenkontrollanfrage einer Strafvollstreckungskammer beim Bundesverfassungsgericht haben den Stein ins Rollen gebracht: Mit Urteil vom 1. Juli 1998 setzte das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber inhaltlich und terminlich unter Zugzwang. Terminlich hat der Gesetzgeber den Vorgaben mit dem am 1.1.2001 in Kraft getretenen Fünften Gesetz zur Änderung des Strafvollzugsgesetzes »in letzter Minute« entsprochen. Gilt dies aber auch für die inhaltlichen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts? Wie werden die Vollzugsbehörden und die fiskalischen Entscheidungsträger auf die Gesetzesnovelle reagieren? Welche Änderungen werden sich für die betroffenen Gefangenen ergeben? Axel D. Neu prüft insbesondere die wirtschaftlichen Aspekte des Kompromisses zur Neuregelung und zeigt Ansätze zur Fortentwicklung auf.

Verfassungsrechtliche Vorgaben und die Neuregelung

Das Strafvollzugsgesetz definiert den Bemessungssatz der Gefangenentlohnung seit seiner Novellierung im Jahr 1977 (bis zum 31.12.2000) als 5 % der Bezugsgröße nach § 18 des IV. Teils des Sozialgesetzbuches; diese Bezugsgröße ist (im Prinzip) der Durchschnitt aller in der gesetzlichen Rentenversicherung erfassten Personen (ohne Auszubildende) des vorvergangenen Jahres. Für die neuen Bundesländer gelten andere Bezugsgrößen als im früheren Bundesgebiet. Für das Jahr 2001 beträgt die Bezugsgröße in den alten Bundesländern DM 53.760 und in den neuen DM 45.360. Entsprechend wäre der Eckwert der Gefangenentlohnung auf Jahresbasis in den alten Bundesländern im Jahr 2001 bei DM 2.688 und in den neuen bei DM 2.268 angesiedelt. Je nach Tätigkeits- und Anforderungsmerkmalen kann dieser Eckwert nach fünf Vergütungsstufen (von minimal 75 % und maximal 125 % des Eckwertes) differenziert werden. Zu diesem Grundlohn kann eine Leistungszulage von bis zu 30 % hinzutreten.

Nicht diese interne Differenzierung des Gefangenentgelts, sondern der Bemessungssatz des Eckwertes als 5 % der Bezugsgröße wurde vom Bundesverfassungsgericht mit dem Urteil vom 1. Juli 1998 für verfassungswidrig erklärt.¹

Orientierungspunkt für dieses Urteil war dabei zweifelsfrei das Vollzugsziel der Resozialisierung, dem auch die Bemessung der Gefangenentlohnung Rechnung zu tragen hat, die ein Mindestmaß nicht unterschreiten darf, um das Bewusstsein des Gefangenen zu wecken, dass »Erwerbsarbeit zur Herstellung der Lebensgrundlage sinnvoll ist«.

Bei der Abwägung zur Festsetzung der Vergütung von Gefangenearbeit billigte das BVerfG in seinem Urteil vom 1.7.1998 dem Gesetzgeber aber ausdrücklich und an mehreren Stellen einen weiten Ermessens- und Gestaltungsspielraum zu. Der Gesetzgeber konnte bei der Regelung dessen, »was angemessen ist, die typischen Bedingungen des Strafvollzugs, insbesondere auch dessen Marktferne in Rechnung stellen«. Dies verband das BVerfG mit dem Hinweis, dass der Gesetzgeber als angemessene Anerkennung von Arbeit auch vorsehen könne, dass der Gefangene »durch Arbeit seine Haftzeit verkürzen (good time) oder sonst erleichtern kann«.

Bei diesem weiten Gestaltungsspielraum kann es nicht weiter überraschen, dass sich bei der gesetzlichen Umsetzung erhebliche Meinungsverschiedenheiten zwischen Bundesregierung und den die finanziellen Folgen der gesetzlichen Neuregelung tragenden Landesregierungen abzeichnen.

Die Bundesländer favorisierten eine Kombination aus einer Erhöhung der Bemessungsgrundlage und einer nicht-monetären Vergünstigung (»good time«-Regelung) in Form von zusätzlichem Urlaub, der für bestimmte Personenkreise auch zur Vorverlegung des Entlassungszeitpunktes genutzt werden könnte. Eine Anhebung des Bemessungssatzes von bislang 5 % auf 7 % der Bezugsgröße, also eine Anhebung des Vergütungssatzes um 40 %, hielten die Länder für angemessen; der davon betroffene Personenkreis sollte möglichst eng ausgelegt werden: Nach Auffassung der Ländervertreter richtete sich der Resozialisierungsaspekt angemessener Gefangenentlohnung primär auf die erwachsenen Strafgefangenen mit der Verpflichtung zur Arbeit.

Demgegenüber hielt ein Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz eine Anhebung des Bemessungssatzes von 5 % auf 15 %, mithin eine Verdreifachung des Vergütungssatzes, für die angemessene Reaktion auf die Vorgaben des BVerfG-Urteils vom 1.7.1998. Einer »good time«-Regelung stand man skeptisch gegenüber und wollte in die monetäre Besserstellung alle beschäftigten Gefangenen einbeziehen. Die Koalitionsfraktionen erhoben den Referentenentwurf zum Gesetzesentwurf (BT Drucksache 14/3763 v. 4.7.2000); dieser passierte den Bundestag am 17.11.2000 unter Zurückweisung ei-

nes Gesetzentwurfes des Bundesrates (BT Drucksache 14/4452 v. 1.11.2000) und eines sehr ähnlichen Gesetzentwurfes der CDU/CSU-Fraktion (BT Drucksache 14/4070 v. 14.9.2000). Da dieses Gesetz seitens der Länderkammer zustimmungspflichtig war, wurde das Gesetz unverzüglich an den Vermittlungsausschuss überwiesen. Dieser einigte sich in der Nacht vom 7. auf den 8.12.2000, und der als Kompromisslösung formulierte Gesetzentwurf wurde vom Bundestag bereits am 8.12.2000 beschlossen. Die Zustimmung des Bundesrates erfolgte am 21.12.2000; das »Fünfte Gesetz zur Änderung des Strafvollzugsgerichtes« trat am 1.1.2001 in Kraft (Bundesgesetzblatt 2000 I Nr. 61 v. 30.12.2000, S. 2043 f.).

Die Kompromissformel in der Frage der Entgeltänderung war eine Anhebung des Bemessungssatzes von vorher 5 auf nunmehr 9 % der Bezugsgröße, also eine Anhebung der Eckvergütung um 80 %. In der Frage der »good time«-Regelung konnten sich weitgehend die Vorschläge der Länder durchsetzen, während der begünstigte Personenkreis mehr den Vorstellungen des Regierungsentwurfes entspricht. Die monetären Komponenten der Neuregelung zur Gefangenentlohnung nach regionaler und kategorischer Differenzierung sind aus *Tabelle 1* ersichtlich.

Arbeitsverwaltung der Vollzugsanstalten in schwierigem wirtschaftlichen Umfeld

Die Vertreter der Bundesländer hatten ihre, im Vergleich zum ursprünglichen Bundesgesetz, vergleichsweise »bescheidene« Anhebung der Eckvergütung stets auch mit dem Hinweis auf das zunehmend schwierigere wirtschaftliche Umfeld beim Einsatz der Gefangenearbeit verbunden. Mit den Regelungen in dem ursprünglichen Bundesgesetz seien Mehrkosten in der Größenordnung von 230 bis 250 Mill. DM pro Jahr verbunden, die von den Länderhaushalten nicht zu verkraften seien (Deutscher Bundestag, Pressemitteilung Nr. 200/2000 vom 1.12.2000). Diese Mehrkosten bezogen sich allerdings auf den bisherigen Ansatz der Entlohnung zur Gefangenearbeit, nicht aber auf die Differenz im Vergleich zu den ursprünglichen Mehrkosten der von den Bundesländern vorgeschlagenen Regelungen. Nach unserer Schätzung wären diese für die Länderhaushalte mit Mehrkosten in der Größenordnung von 35 bis 45 Mill. DM pro Jahr verbunden gewesen.

Was die finanzielle Situation der Arbeitsverwaltung der Vollzugsanstalten und damit verbunden die Beschäftigungsmöglichkeiten von Gefangenen anlangt, so sind diese im Verlauf der neunziger Jahre nun in der Tat parallel zur allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung in ein deutlich schwierigeres Umfeld geraten. Für die Vollzugsanstalten im früheren Bundesgebiet wird dies aus den Bilanzzahlen in *Tabelle 2* deutlich ersichtlich.

Die Ausgaben für den Strafvollzug (Zeile 4) haben sich in den neunziger Jahren deutlich stärker

Tabelle 1: Gefangenentlohnung nach der Novellierung des Strafvollzugsgerichtes ab dem 1.1.2001

Geltungsbereich	Eckwert Tagessatz	Minimaler Tagessatz ^e	Maximaler Tagessatz ^f
	in DM pro Arbeitstag		
Bisherige Regelung^a			
ABL ^b	10,75	8,06	17,47
NBL ^c	9,07	6,80	14,74
Neuregelung ab 1.1.2001^d			
ABL	19,35	14,51	31,44
NBL	16,33	12,25	26,54

a Gilt auch nach dem 1.1.2001 weiterhin für erwachsene Beschäftigte in Untersuchungshaft.

b Früheres Bundesgebiet einschl. Berlin-West.

c Neue Bundesländer einschl. Berlin-Ost.

d Beschäftigte Gefangene ohne erwachsene U-Häftlinge.

e Vergütungsstufe 1 (75 % des Eckwertes).

f Vergütungsstufe 5 einschl. max. Leistungszulage.

Tabelle 2: Gesamtwirtschaftliche und sozialversicherungsrechtliche Basisdaten sowie strafvollzugsbezogene Basisdaten für das frühere Bundesgebiet^a (alte Bundesländer) von 1990 bis 1998

Nr.	Merkmale	Dimension	Durchschnitt	Verände- rung in %
			1989 bis 1991	
(1)	Haushaltsausgaben aller Bundesländer	Mrd. DM	299,6	381,0
(2)	Allgemeine Bezugsgröße § 18 SGB IV	DM/Monat	3 267	4 340
(3)	Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung ^b	%	4,925	6,5
(4)	Ausgaben für den Strafvollzug	Mill. DM	2 195,9	3 007,8
(5)	Bestand an Gefangenen und Verwahrten ^c	absolut	44 709	58 686
(6)	Bestand an Strafgefangenen ^d	absolut	39 219	48 356
(7)	Einnahmen der Arbeitsverwaltung ^e	1000 DM	281 167	283 452
(8)	Ausgaben der Arbeitsverwaltung	1000 DM	202 984	251 972
	davon (Zeilen 9 bis 11):			
(9)	– Arbeits- u. Leistungsentlohnung ^f	1000 DM	69 415	84 624
(10)	– Beiträge zur Arbeitslosenversicherung ^g	1000 DM	49 799	80 460
(11)	– Sonstige Betriebskosten ^h	1000 DM	83 770	86 888
	daraus:			
(12)	Einnahmeüberschuss der Arbeitsverwaltung (Zeile 7 abzüglich Zeile 8)	1000 DM	78 183	31 480
(13)	Einnahmeüberschuss der Arbeitsverwaltung (Zeile 12) in % Arbeits- u. Leistungsentlohnung (Zeile 9)	%	112,6	37,2

a Gebietsstand bis zum 3.10.1990. Basiszahlen für 1989 bis 1991 ohne Berlin-Ost, für 1998 jedoch einschl. Berlin-Ost. Die Basiszahlen sind nicht um den unterschiedlichen Gebietsstand korrigierbar; die Veränderungsraten in der letzten Spalte sind deshalb in Zeile 1 sowie den Zeilen 4 bis 13 leicht überhöht.

b Arbeitnehmer- u. Arbeitgeberanteil; für 1989 bis 1991 gewogenes arithmetisches Mittel aus 4,3 % (vom 1.1.89 bis 31.3.1991) sowie 6,8 % (vom 1.4. – 31.12.91).

c Jeweils 31.12. der jeweiligen Jahre.

d Jeweils 31.3. der jeweiligen Jahre, einschl. Sicherungsverwahrte.

e Einnahmen der Arbeitsverwaltung aus Verwertung und Vergabe von Gefangenearbeit.

f Arbeits- u. Leistungsentlohnung nach § 43 StrVollzG sowie Surrogatleistungen (Ausbildungsbeihilfe, Taschengeld und Verletzungsgeld).

g Einschl. Beitrag zur Unfallversicherung.

h Beschäftigungsvergütungen, Maschinen und Geräte und alle sonstigen mit den Arbeitsbetrieben verbundenen sächlichen Kosten.

Quelle: Wie Tabelle 1 sowie: Neu, Axel D., *Betriebswirtschaftliche und volkswirtschaftliche Aspekte einer tariforientierten Gefangenentlohnung*. Berlin 1995, S. 78–90 sowie Tabellen A9–A12. – Deutsche Bundesbank (Hrsg.), *Monatsbericht*, Frankfurt/Main, Ifd. Jgg. Jeweils Statistischer Teil, Tabelle VIII–2: Finanzielle Entwicklung von Bund, Ländern und Gemeinden. – Eigene Berechnungen und Schätzungen.

Tabelle 3: Anzahl der Anstalten und Gefangenen, Beschäftigung und Entlohnung im Strafvollzug der Bundesrepublik Deutschland 1998 sowie Schätzungen der Mehraufwendungen durch die Novellierung der gesetzlichen Regelungen zur Gefangenenenentlohnung ab dem 1. Januar 2001

Bundesländer	Anzahl	Gefangene	Straf-	Beschäf-	Ausgaben	Ausgaben	Einnahmen	Arbeits-	Beiträge	Mehraufwendungen ^g
	der An-	und	gefan-	tigungs-	für den	je Gefan-	der Arbeits-	und Lei-	zur Arbeits-	Arbeits- u. Leistungs-
	31.12.1998	31.12.1998	31.3.1998	1996	1998	1998	1998	1998	1998	entlohnung durch
1	absolut	absolut	absolut	%	Mill. DM	DM	1000 DM	1000 DM	1000 DM	% Sp.6
	2	3	4	5	6	7	8	9	10	12
Baden-Württemberg	20	7 800	5 947	76,4	310,9	109,3	36 740	8 488	7 972	6 782
Bayern	37	11 464	8 451	68,9	500,2	119,5	77 992	15 350	15 350	12 265
Berlin ^a	9	4 684	3 687	72,5	268,7	167,7	19 144 ⁱ	6 188	5 812	4 944
Bremen	1	574	573	63,0	29,4	140,8	1 843	1 144	1 021	914
Hamburg	11	2 558	2 045	52,5	207,4	222,2	4 502	4 422	4 091	3 533
Hessen	15	5 152	4 451	50,6	255,0	135,6	14 646	8 013	6 629	6 402
Niedersachsen	25	5 811	5 134	50,9	296,3	139,7	15 500 ⁱ	8 643 ⁱ	8 116 ⁱ	6 906
Nordrhein-Westfalen	37	15 314	13 560	84,1	853,4	152,7	91 227	25 185	23 649	20 123
Rheinland-Pfalz	11	3 169	2 729	48,9	164,7	142,4	15 700	4 000	4 680	3 196
Saarland	3	765	640	46,5	45,5	162,8	3 477	1 181	1 070	944
Schleswig-Holstein	6	1 395	1 141	70,0	76,3	149,9	2 681	2 010	2 070	1 606
Früheres Bundesgebiet^a	175	58 686	48 358	68,6	3 007,8	140,4	283 452	84 624	80 460	67 615
Brandenburg	10	1 968	1 477	64,7	115,5	160,9	5 340	2 410	2 330	1 937
Mecklenb.-Vorpommern	6	1 430	1 059	70,7	61,7	118,2	420 ⁱ	2 110	1 886	1 696
Sachsen	12	4 313	3 071	49,4	154,4	98,1	8 300	3 500	3 250	2 813
Sachsen-Anhalt	8	1 971	1 494	19,0	80,9	112,4	200 ⁱ	2 295	1 600	1 845
Thüringen	6	1 549	1 202	49,8	65,6	116,0	1 750	850	1 075	683
Neue Länder	42	11 231	8 303	46,4	478,1	116,6	16 010	11 165	10 141	8 974
Deutschland	217	69 917	56 661	65,3	3 485,9	136,6	299 462	95 789	90 601	76 589

a Einschl. Berlin-Ost.

b Einschl. Sicherungsverwahrte.

c Strafgefangene mit zugewiesener Arbeit in %. Strafgefangene u. Sicherungsverwahrte insgesamt nach Erhebungen des Bundesverfassungsgerichts auf Basis von Angaben der Landesjustizverwaltungen.

d Einnahmen der Arbeitsverwaltungen aus Verwertung und Vergabe von Gefangenenerarbeit.

e Arbeits- u. Leistungsentlohnung nach § 43 StrVollzG sowie Surrogatleistungen (Ausbildungsbeihilfe, Taschengeld und Verletztengeld).

f Einschl. Beitrag zur Unfallversicherung.

g Fortschreibung Bemessungsgrundlage von 1998 bis 2001 mit 3,23 % in West und 3,85 % in Ost, saldiert um den Arbeitnehmerbeitrag zur Arbeitslosenversicherung (3,25 %) auf die Entgelterhöhung.

h BGBl. 200 I Nr. 61 vom 30.12.2000, S. 2043 f.

i Schätzergebnisse.

j Gewinnzuweisung von Arbeitsverwaltungen mit kaufmännischer Buchhaltung.

Quelle: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Fachserie 10, Reihe 4.1: Strafvollzug – Demographische und kriminologische Merkmale der Strafgefangenen am 31.3.1998, Wiesbaden 1999 sowie Fachserie 10, Reihe 4.2: Strafvollzug – Anstalten, Bestand und Bewegung der Gefangenen, Wiesbaden 1999. – Fachserie 14, Reihe 3.1: Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 1997, Wiesbaden 1999. – Haushaltspläne der Bundesländer; verschiedene Jahre. – Erhebungen des Bundesverfassungsgerichts zur Beschäftigung der Strafgefangenen. – Eigene Berechnungen und Schätzungen.

erhöht als die gesamten Haushaltsausgaben (Zeile 1), allerdings auch verbunden mit einem deutlichen Anstieg der Durchschnittsbelegung mit Gefangenen insgesamt sowie mit Strafgefangenen (Zeilen 5 und 6). Trotz dieses deutlichen Anstiegs der Durchschnittsbelegung der Vollzugsanstalten haben sich aber die Einnahmen der Arbeitsverwaltungen aus Verwertung und Vergabe von Gefangenenerarbeit (Zeile 7) während des Betrachtungszeitraums kaum verändert. Dies lässt wohl den Schluss zu, dass sich die Beschäftigungssituation in den Vollzugsanstalten deutlich verschlechtert hat, relativ zum Arbeitskräftepotential jedenfalls.

Hingegen haben die Ausgaben (Kosten) der Arbeitsverwaltungen (Zeilen 8 bis 11) deutlich zugenommen, am stärksten die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung, die 1998 fast das Niveau der Arbeits- und Leistungsentlohnung erreicht haben. Bei dieser Position haben sich sowohl die Bemessungsgrundlage (Zeile 2) als auch der Be-

messungssatz (Zeile 3) deutlich erhöht. Infolge dieser starken Ausgaben(Kosten)-steigerungen hat sich der Einnahmeüberschuss der Arbeitsverwaltungen bis 1998 auf etwa 40 % seines Ausgangsniveaus im Durchschnitt der Jahre 1989 bis 1991 (Zeile 12) reduziert. Für die Bemessung der Gefangenenenentlohnung ließen sich hierzu die folgenden Gesichtspunkte vortragen.

Einer Orientierung an einem »Betriebsorientierten Ergebnismodell« kommt einige Plausibilität zu, da aus den Einnahmen der Arbeitsverwaltung nach Abzug der dort zurechenbaren Kosten an Arbeitsentlohnung »ausgekehrt« wird, was dort als Einnahmeüberschuss »erwirtschaftet« wurde. Dies stellt einen unmittelbaren Bezug zur Produktivität der Gefangenenerarbeit her; ein Kriterium der Bemessung, dessen Berücksichtigung in dem BVerfG-Urteil vom 1. Juli 1998 ausdrücklich als zulässig eingestuft wurde. Bezogen auf den Einnahmeüberschuss im Durchschnitt der Jahre 1989 bis 1991

wäre dabei im Ergebnis eine Verdoppelung des Bemessungssatzes (auf 10 % der damaligen Bezugsgröße) eingetreten. Dies zeigt aber auch die Schwäche dieses Modellsatzes zur fortlaufenden Anpassung der Entgeltbemessung: im Zeitverlauf hätte der Bemessungssatz vermindert werden müssen, was politisch und faktisch kaum realistisch erscheint.

Bezogen auf das Jahr 1998 würden die verbliebenen Einnahmeüberschüsse der Arbeitsverwaltungen mit einer Anhebung der damaligen Entgelte um knapp 40 % korrespondieren; dies entsprach in etwa dem Anhebungsvorschlag der Bundesländer.

Finanzielle Auswirkungen und Anpassungsreaktion in den Bundesländern

Der durch die Gesetzesnovelle bewirkte Mehraufwand der Bundesländer zur Finanzierung der er-

höhten Gefangenentlohnung dürfte sich nach den herkömmlichen Schätzmethoden bei allen Bundesländern in einer Größenordnung von 70 bis 80 Mill. DM pro Jahr bewegen. Dies entspricht insgesamt einem Mehraufwand der Länderhaushalte für den Aufgabenbereich Strafvollzug von gut 2%; in den einzelnen Bundesländern ist dieser Mehraufwand in einer Größenordnung von ein bis drei Prozent der bisherigen Ausgaben angesiedelt (Tabelle 3).

Bei dieser Schätzmethode werden im Wesentlichen zwei Annahmen getroffen, bei denen zu hinterfragen ist, ob sie bei den hier einbezogenen Umfeldänderungen realistisch sind:

1. Die Arbeitsverwaltungen können die Kostensteigerung aus der erhöhten Gefangenentlohnung nicht an die Unternehmensbetriebe und die Abnehmer der Erzeugnisse von Regiebetrieben weiterwälzen (und dadurch parat passu auch ihre Einnahmen erhöhen);
2. der Umfang an Beschäftigung von Gefangenen ändert sich durch die Erhöhung der Vergütung von Gefangenearbeit für sich genommen nicht.

Was die erste Annahme anlangt, so orientieren sich die Verrechnungssätze bei einer Vergabe von Gefangenearbeit an Unternehmerbetriebe nicht an dem internen Entlohnungsmodus der Arbeitsverwaltung, sondern an den Tariflöhnen des beschäftigenden Betriebes abzüglich eines frei ausgehandelten Produktivitätsabschlages infolge der besonderen Begleitumstände der Gefangenearbeit. Ähnlich sollen sich die Produktionspreise der Regiebetriebe, zumindest im Prinzip, an den Preisen konkurrierender Anbieter aus der »freien Wirtschaft« orientieren. Für alle diese Orientierungsgrößen ist die Höhe der (internen) Gefangenentlohnung ohne Bezugspunkt. Insofern ist die Annahme mangelnder Überwälzbarkeit gestiegener Kosten der Arbeitsverwaltung infolge des Anstiegs der internen Entlohnungssätze wohl durchaus realistisch.

Für die zweite Prämisse des Schätzansatzes gilt dies wohl kaum. Infolge der Erhöhung des Entgelts von Gefangenearbeit im beschlossenen Umfang wird ein Gutteil der Anstaltsbetriebe in die »roten Zahlen« gelangen und keinen Überschuss mehr zur Abdeckung allgemeiner Haftkosten beitragen können (vgl. Tabellen 2 und 3). Dies dürfte insbesondere die Regiebetriebe betreffen, deren Deckungsbeitrag zu den allgemeinen Haftkosten in der Vergangenheit deutlich niedriger war als bei den Unternehmensbetrieben.²

Bei einer restriktiven Haushaltspolitik der Länderparlamente und der Landesfinanzminister wird der Arbeitsverwaltung der Anstaltsbetriebe keine andere Anpassungsreaktion verbleiben, als jene Anstaltsbetriebe zu schließen, die – rein fiskalisch betrachtet – die Vollzugsanstalten »mehr kosten als sie an Erlösen einbringen«. Zwar entstehen dann Folgekosten in Form der Surrogatleistung Taschengeld für die dann beschäftigungslos gewordenen Gefangenen; diese Mehrkosten dürfen aber in vielen Fällen deutlich niedriger sein als die ersparten Kosten der Beschäftigung, die nicht

durch korrespondierende Einnahmen der Arbeitsverwaltung abgedeckt werden. Das mögliche Ausmaß der verminderten Beschäftigungsmöglichkeiten infolge der Entgelterhöhung bei restriktiver Haushaltspolitik der Länder lässt sich freilich quantitativ kaum abschätzen.

Für die nach der Entgelterhöhung noch beschäftigten Gefangenen verbessert sich die ökonomische Situation deutlich, aber hier auch in sehr differenzierten Größenordnungen. Deutlich niedriger als die Erhöhung des Gesamtentgelts der Gefangenentlohnung ist, vom Gesetzgeber durchaus beabsichtigt, der Anstieg des zum Einkauf verwendbaren Haugeldes bemessen. Dieses wird für die meisten beschäftigten Gefangenen nur um knapp 16 % (gegenüber der bisherigen Regelung) ansteigen.³

An fiskalischen Zugriffen auf die Entgelterhöhung haben die beschäftigten Gefangenen den Arbeitnehmeranteil zur Arbeitslosenversicherung abzuführen, was den Gesamtaufwand des Fiskus für die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung mindert. Weitere fiskalische Zugriffe auf die Entgelterhöhung scheiden aus, da das erzielte Entgelt noch deutlich unter der Zugriffsschwelle der Lohnsteuer liegt und die Erhebung eines Haftkostenbeitrages nach § 50 StVollzG wohl ausscheiden dürfte.

Der größte Teil der Aufbesserung der Gefangenentlohnung verbleibt demnach den beschäftigten Gefangenen nach Abzug des Arbeitnehmerbeitrages zur Arbeitslosenversicherung und der Aufstockung des Haugeldes dem Gefangenen als Erhöhung des Nettoeinkommens, das in mehreren Schritten der Zugriffskonkurrenz unterliegt. Nach Abzug eines Sparbeitrages zu einem Überbrückungsgeld steht dieser Betrag im Prinzip für folgende Verwendungsbereiche zur Verfügung:

- Erfüllung gesetzlicher Unterhaltpflichten gegenüber Angehörigen;
- Regulierung von sonstigen öffentlichen und privaten Schuldverhältnissen.

Sowohl in der wissenschaftlichen Literatur als auch in der Vollzugspraxis wird die mangelnde Fähigkeit der Gefangenen, durch die Entlohnung ihrer Arbeit Unterhaltsansprüche abzudecken und eine Schuldenlast schon während des Vollzuges zumindest teilweise abzubauen, als ein resozialisierungshemmender Faktor von herausragender Bedeutung beschrieben.

Ansatzpunkte zur Fortentwicklung der arbeits- und sozialrechtlichen Regelungen

Mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 1.7.1998 wurden teilweise recht hohe Erwartungen in Hinblick auf eine finanzielle Aufwertung von Gefangenearbeit verbunden,⁴ und nicht allen Erwartungen konnte eine Kompromisslösung in der nunmehr gefundenen Form entsprechen. Vielmehr ist damit zu rechnen, dass aufgrund erneuter Klagen diese Kompromisslösung dem Härtetest einer verfassungsrechtli-

chen Überprüfung unterzogen wird. Dieser Prüfung dürfte aber die nunmehr gefundene Kompromisslösung in Hinblick auf den Bemessungssatz und zusammen mit der »good time«-Regelung von sechs zusätzlichen arbeitsfreien Tagen pro Jahr⁵ genügen, wenn vielleicht auch nur knapp und auch nicht auf lange Sicht.

Für die in der 5. Gesetzesnovelle zum StVollzG getroffene relative Schlechterstellung der erwachsenen U-Häftlinge, für die weiterhin der alte Bemessungssatz von 5 % gilt, ist dies schon eher zweifelhaft. Als Begründung für diese Ungleichbehandlung war, wie bereits erwähnt, vorgetragen worden, dass hier der Gesichtspunkt der Resozialisierung nicht zur Angemessenheit der Gefangenentlohnung herangezogen werden könne. Verfassungsrechtlich ist aber wohl der auch vorgetragene Aspekt entscheidend, dass aus verfassungsrechtlicher Sicht bei einem fehlenden Strafcharakter der Inhaftierung die Art. 3 Abs. 1 i.V. mit Art. 1 und Art. 12 Abs. 1 des Grundgesetzes der getroffenen Ungleichbehandlung der U-Häftlinge entgegenstehen.⁶

Dies gilt des Weiteren für die Frage, ob die nunmehr festgesetzte Entgelthöhe der Gefangenearbeit vom Gesetzgeber als abschließende Regelung oder aber als Übergangsregelung betrachtet wird. Ursprünglich war die Regelung als eine schrittweise Anhebung konzipiert; in der Neufassung des § 200 StVollzG ist diese Absicht aber nicht mehr zu erkennen.

Darüber hinaus ist der bisherige Schwebezustand der sozialversicherungsrechtlichen Regelungen gemäß § 198 StVollzG durch das Fünfte Änderungsgesetz vom 1.1.2001 nicht verändert worden. Besonders vordringlich ist eine Beendigung dieses Schwebezustandes (noch) ausstehender Regelungen in Hinblick auf die gesetzliche Rentenversicherung und den hierbei geltenden Bestimmungen zum Erwerbsminderungsrisiko.⁷ Nach den derzeit geltenden Bestimmungen geht ein vor Strafantritt bestehender Versicherungsschutz spätestens nach einer – versicherungsfreien – Strafhaft von zwei Jahren verloren und kann im ungünstigsten Fall erst nach dreijähriger versicherungspflichtiger Beschäftigung nach der Strafentlassung wieder erworben werden.

Diese für die Strafgefangenen äußerst nachteiligen Folgen wurden im Urteil des BVerfG vom 1.7.1998 zwar erörtert, aber nicht in die Entscheidung einbezogen, weil dieser Sachverhalt nicht »Gegenstand der verfassungsrechtlichen Prüfung« war. Es besteht aber kaum ein Zweifel daran, dass einer Verfassungsbeschwerde eines durch diese Rechtsvorschriften unmittelbar betroffenen Gefangenen recht gute Erfolgsaussichten zugesprochen werden können. Die nächsten verfassungsrechtlichen »Hausaufgaben« an den Gesetzgeber werden also voraussichtlich nicht lange auf sich warten lassen.

Der Gesetzgeber könnte hier durchaus schon vorsorglich tätig werden, indem ein Junktim zwischen den Sozialversicherungsbeiträgen zur Arbeitslosenversicherung und der gesetzlichen Rentenversicherung hergestellt wird. Der Bei-

tragssatz zur Arbeitslosenversicherung befindet sich bei rückblickender Betrachtung mit derzeit 6,5 % infolge einer ungünstigen wirtschaftlichen Entwicklung auf einem sehr hohen Niveau; die Beiträge der Vollzugsanstalten zur Arbeitslosenversicherung erreichen derzeit in etwa das gleiche Finanzvolumen wie die (bisherige) Gefangenentlohnung (vgl. Tabelle 2, Zeilen 9 und 10).

Sollte sich die Arbeitsmarktlage künftig, nicht zuletzt infolge der demografischen Entwicklung deutlich verbessern und der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung entsprechend sinken, so könnten diese dann »ersparten« Beiträge nicht zur fiskalischen Entlastung der Länderhaushalte, sondern für einen Einstieg in die Einbeziehung der beschäftigten Gefangenen in die gesetzliche Rentenversicherung genutzt werden. Ganz ohne eine zusätzliche fiskalische Belastung für die Länderhaushalte wird sich aber die ausstehende und längst überfällige Einbeziehung der beschäftigten Gefangenen in die gesetzliche Rentenversicherung kaum darstellen lassen.

Dr. Axel D. Neu forscht am Institut für Weltwirtschaft in Kiel

Anmerkungen

- 1 Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 1. Juli 1998 aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 11. März 1998 in den Verfahren über die Verfassungsbeschwerden.
- 2 Ausführliche empirische Untersuchungen zu diesem Sachverhalt finden sich bei A.D. Neu, Betriebswirtschaftliche und volkswirtschaftliche Aspekte einer tariforientierten Gefangenentlohnung. Berlin 1995, S. 83-105.
- 3 Nach der bisherigen Regelung durften nach § 47 Abs. 1 i.d.F. des § 199 StrVollzG zwei Drittel der »geregelten Bezüge« für den Einkauf verwendet werden; bezogen auf den Ecklohn von DM 224 (Monatsbasis/West) waren dies DM 149,33 pro Monat. Nach der Neuregelung des § 47 Abs. 1 i.d.F. des §199 StrVollzG dürfen von den »geregelten Bezügen« drei Siebtel für den Einkauf verwendet werden. Bei der neuen Bemessungsgrundlage mit einem Ecklohn von DM 403 (Monatsbasis/West) entspricht dies einem Einkaufsbetrag von DM 172,80.
- 4 Vgl. hierzu u.a. F. Dünkel, Verfassungsgerichtsurteil zur Gefangenentlohnung: Minimale Entlohnung verfassungswidrig. Neue Kriminalpolitik, 10. Jg. (1998), H. 4, S. 14 f.
- 5 Der bisherige Urlaubsanspruch der beschäftigten arbeitspflichtigen Strafgefangenen betrug 18 Werktagen pro Jahr (§ 42 StrVollzG). Die zusätzliche Freistellung von 6 Werktagen pro Jahr (§ 43 Abs. 6 der Gesetzesnovelle) kann als Urlaub aus der Haft oder als Vorverlegung des Entlassungszeitpunktes gewährt werden. Für bestimmte Gefangenekategorien wird diese »good time«-Regelung in einen entgeltlichen Anspruch gewandelt. Ausführlich hierzu vgl. A. Pörksen, Strafvollzug: Neuregelung der Gefangenentlohnung. Neue Kriminalpolitik, 13. Jg. (2001), H. 1, S. 5-6.
- 6 Ausführlich hierzu vgl. M. Frommel, Standpunkt: Kriminalpolitik der Finanzminister. Neue Kriminalpolitik 12. Jg. (2000), H. 4, S. 11.
- 7 Ausführlich hierzu vgl. A.D. Neu, Verfassungsgerichtsurteil zur Gefangenentlohnung: Der Gesetzgeber bleibt gefragt. Neue Kriminalpolitik, 10. Jg. (1998), H. 4, S. 17.

TERMINAL

Call for Papers

5. interdisziplinäres Kolloquium Geschichte und Kriminologie Schwerpunktthema: Jugend und Kriminalität

Termin: 11. bis 13.10.2001

Ort: Freiburg im Breisgau

In diesem Jahr soll die Reihe interdisziplinärer Kolloquien »Geschichte und Kriminologie« mit dem Thema »Jugend und Kriminalität« fortgesetzt werden. Dieses Thema gehört unbestritten zu den »Dauerbrennern« der kriminologischen Forschung, und auch die historische Kriminalitätsforschung hat inzwischen eine Vielzahl von Erkenntnissen vorgelegt. Jugendliches Fehlverhalten hat schon immer gesellschaftliche Besorgnis, vielfältige Deutungsversuche und unterschiedliche Sanktions- und Interventionsformen provoziert; dabei hat (fast) jede Generation ihre »moralische Panik« über die scheinbar unentwegt zunehmende Jugendkriminalität erlebt. Auch gegenwärtig ist eine solche Welle der Besorgnis über Kinder- und Jugendkriminalität feststellbar, bei der amtliche Kriminalstatistik, Berichterstattung in den Massenmedien und nicht zuletzt auch der wissenschaftliche Diskurs eine dynamische Verbindung eingehen. In dieser Situation kann gerade die historische Perspektive einen wichtigen Beitrag zur Selbstreflektion der Kriminologie leisten.

Damit ist bereits ein Aspekt des Themenfeldes »Jugendkriminalität« angesprochen: Wie wurde und wird jugendliches Fehlverhalten von der Gesellschaft wahrgenommen, diskutiert und damit auch konstruiert? Was unterscheidet die gegenwärtige Besorgnis über Jugendkriminalität von vergleichbaren »moralischen Paniken« der 1950er oder 1920er Jahre, dem 19. Jahrhundert oder der frühen Neuzeit? Lassen sich jenseits dieser Wahrnehmungsformen Konstanten oder Veränderungen im Verhalten der Jugend selbst feststellen?

Ein weiteres für gegenwartsorientierte und historische Kriminologie gleichermaßen zentrales Thema ist die Entwicklung (und Wiederkehr) kriminalpolitischer Rezepte. Die Entwicklung einer eigenständigen Jugendkriminalpolitik steht im Kontext der Entwicklung des modernen Wohlfahrtsstaates und damit im vieldiskutierten Spannungsfeld von »Erziehung« und »Strafe«. Wie lässt sich die Entwicklung der Jugendkriminalpolitik seit dem Ende des 19. Jahrhunderts in diesem Spannungsfeld interpretieren? Was ist über die Behandlung jugendlicher Delinquenten in der »Vormoderne« bekannt? Welche Bedeutung spielt die in jüngster Zeit verstärkt in das Blickfeld der Geschichtswissenschaft gerückte »Nachkriegszeit« der 1950er und 1960er Jahre für der Entwicklung der Jugendkriminalpolitik? Die aktuelle Defensive des »Noninterventionismus« und die Rückwendung zur »spürbaren Strafe« im öffentlichen Diskurs über Jugendkriminalität zeigt die Relevanz einer historisch-reflektierenden Analyse der Entwicklung des Sanktionsystems auch für die gegenwartsorientierte Kriminologie.

Anmeldung und Informationen:

Die Kosten für Unterbringung im Einzelzimmer mit Verpflegung (Halbpension) werden pro Tag bei ca. 85 DM liegen.

Anmeldung bis 1. Juni 2001

Leitung und Organisation:

Dietrich Oberwittler und Herbert Reinke

Anmeldevordrucke und weitere Informationen:

E-Mail: D.Oberwittler@iuscrim.mpg.de
bzw. reinke@uni-wuppertal.de

25. Deutscher Jugendgerichtstag Jugend, Gesellschaft und Recht im neuen Jahrtausend

– Blick zurück nach vorn –

Termin: 28.9. bis 2.10.2001

Ort: Marburg

Forum I:

Welten: Wie sieht die Welt aus, die die Jugendlichen vorfinden? Wie sollte eine jugendgerechte Welt aussehen?

Arbeitskreise:

1. Aufwachsen in der Postmoderne
2. Machos und Girlies? Geschlechtsrollenmodelle und Kriminalität
3. Für eine neue Haltung zur Jugend
4. Einwanderungsland Deutschland: Aussiedler, Ausländer und Flüchtlinge

Forum II:

Jugendliche als Risikopotential und Zukunftsgarant? Bilder von Jugend und deren gesellschaftliche Funktion

Arbeitskreise:

1. Produktion von Klischees im institutionellen Eigeninteresse – mediale und professionelle Bilder von Jugend
2. ... und die zuvörderst IHNEN obliegende Pflicht... Sozialisationsinstanzen und Versorgungssysteme in der Krise?
3. Nicht lieb und zu teuer? Jugend als Kostenfaktor
4. Von der Jugend lernen? Chancen und Risiken neuer Formen der Organisation sozialer Zukunft

Forum III:

Weht Euch, die Jugend kommt! Wie sollte die Gesellschaft mit Jugend umgehen?

Arbeitskreise:

1. Prävention – Kampf gegen die Unordnung?
2. Neue Strategien im Jugendstrafverfahren
3. Runde Tische und (so) weiter? Kooperation der Verfahrensbeteiligten ernstgenommen
4. Boomt das Gefängnis? Alternativen in der Krise?
5. Erziehung durch Opferschutz?